

金融機関への公的資金投入と 金融システムの安定化問題

中 野 瑞 彦

目次

はじめに

1. リソナHDへの公的資金投入と返済
 - (1) 公的資金投入の経緯
 - (2) 公的資金返済の経緯
 - (3) 公的資金投入に対する評価
2. 近年の公的資金投入
 - (1) 金融機能強化法に基づく公的資金投入
 - (2) 公的資金の位置づけの変化
 - (3) 米国・英国の公的資金の状況
3. 金融機関への公的資金投入に関する考え方
 - (1) 投資収益率からの公的資金の評価
 - (2) 公的資金投入をどう考えるべきか
 - (3) 金融システムの安定化と公的資金

終わりに

はじめに

りそなHDは2015年6月に整理回収機構の保有していた優先株式を買い受けし、公的資金を完済した。1999年3月の同行への優先株式形態による公的資金投入以来、完済までに実に16年3か月かかった。その翌日にはあおぞら銀行も公的資金を完済し、1990年代終盤から2000年代初頭にかけて

キーワード：金融システム，公的資金，金融機能強化法

の金融危機時に投入された公的資金は、新生銀行1行を除きすべて完済された。両行が完済に長期間を要した背景には、デフレ経済の進行とリーマン・ショックによる景気悪化があったことは事実だが、完済までに15年を超える期間を要した点は、金融システムの安定化という公的資金投入の大命題に照らし果たして妥当であったのかという検証が必要である。このりそなHDへの公的資金投入以降、公的資金投入に対する国民の関心とアレルギーが薄れていったのとは裏腹に、地域金融機関に対する公的資金投入が相次いでいる。そこには公的資金の位置づけの変化があるが、これが果たして金融システムの安定化とどのように結びついているのかが検討されなくてはならない。本稿では、りそなHDへの公的資金投入の効果について金融システムの安定化という観点から検証した上で、2000年代後半以降に金融機関に投入された公的資金の意義について論じる。

1. りそなHDへの公的資金投入と返済

(1) 公的資金投入¹⁾の経緯

りそなホールディングス（以下、りそなHD）への預金保険法・危機対応に基づく公的資金投入は、小泉政権時代の2003年6月に実施された。直前の2003年3月期決算での繰り延べ税金資産の計上について、りそなHDの監査法人である新日本監査法人が同行の主張する5年分ではなく3年分しか認めなかったことで、同行の自己資本比率が国内行基準の4%を下回る見込みとなった²⁾。このため政府はりそなHDが預金保険法第102条第1項に該当するものとして第一号措置を発動し、総額1兆9千600億円（普通株式：2千964.38億円、優先株式：1兆6千635.62億円）の公的資金を投入した（表1.1）。このりそなHDへの投入額は、大手行14行に対し早期健全化法に

1) 公的資金により国が劣後債や劣後ローンを取得する場合には「投入」、優先株式や普通株式を取得する場合には「注入」と区別すべきであるが、本稿では煩雑さを避けるために「投入」という用語で統一する。

2) りそなHDの2003年3月期決算報告によると、連結自己資本比率は3.78%（前年は8.73%）であった。

に基づき 1999 年 3 月に投入された公的資金総額 7 兆 2 千 593 億円³⁾と比較しても、単体への投入額として非常に大きなものであった。この結果、2003 年 9 月末時点でりそなHDに投入された公的資金の残高は、既投入分を含め 3 兆 1 千 280 億円となった。

預金保険法に基づく公的資金投入に関しては、2003 年の 9 月に破綻した足利銀行との比較で様々な議論がかわされた。第一は、りそなHDは実質債務超過であり、預金保険法第 102 条第 2 項「破綻金融機関またはその財産をもって債務を完済することができない金融機関」ないし第 3 項「破綻金融機関に該当する銀行であって、その財産をもって債務を完済できないもの」に当てはまるという指摘である。当時の政府はりそなHDの純資産は債務超過の状態にないと言主張したが、りそなHDの純資産額は税効果会計による税金

表 1.1 りそなHDへの公的資金投入経緯と返済経緯

(単位:億円)

	投入時期	投入金額	返済時期	返済金額
① 旧安定化法 劣後ローン	1998 年 3 月	2,000 ¹⁾	2005 年 9 月 2005 年 10 月	1,000 1,000
② 早期健全化法 劣後ローン	1999 年 3 月	1,000 ²⁾	2006 年 11 月 -2009 年 3 月	1,008.7
③ 早期健全化法 優先株式	1999 年 3 月	8,680 ³⁾	2007 年 1 月 -2015 年 6 月	9,104
④ 預金保険法 普通株式	2003 年 6 月	2,964.38	2005 年 2 月 -2014 年 2 月	3,816.61
⑤ 預金保険法 優先株式	2003 年 6 月	16,635.62	2010 年 8 月 -2014 年 7 月	18,407.23
合 計		31,280		34,336.54

(注) 1) 旧大和銀行 1,000, 旧あさひ銀行 1,000

2) 旧あさひ銀行 1,000

3) 旧大和銀行 4,080, 旧あさひ銀行 4,000, 近畿大阪銀行 600

(資料) 預金保険機構資料に基づき作成。

3) 内訳は、劣後ローンが 8 行で計 1 兆 2 千億円、優先株式が 14 行で計 6 兆 593 億円。

繰延資産に依拠するものであり、これを控除すると債務超過状態であるとの指摘もあった⁴⁾。

りそなHDに投入された公的資金を根拠法と投入形態によって分類すると5種類に分かれていた(前掲, 表1.1)。その内容は、①金融機能安定化法(以下、旧安定化法)劣後ローン、②早期健全化法劣後ローン、③早期健全化法優先株式、④預金保険法普通株式、⑤預金保険法優先株式であった。早期健全化法に基づく株式保有者は整理回収機構、預金保険法に基づく株式保有者は預金保険機構であった。預金保険法に基づく普通株式は議決権を伴い、自己資本を国内行基準である4%まで回復させるための措置である。同じく優先株式は議決権付で転換型(転換開始日以降に普通株式に転換)であり、財務内容の安定を図るために4%を超えて10%まで自己資本を積み増した部分であった。

公的資金が投入された銀行は、管轄官庁である金融庁に対して経営健全化計画⁵⁾を提出することが義務付けられている。1998年と1999年に公的資金を投入された大手行も、その完済までは経営健全化計画を提出していた。実際の業績が計画値を3割以上下回った場合には、国(金融庁)は業務改善命令を発することができる⁶⁾。この命令は金融機関にとっては非常に重いものであるため、計画を達成することが必須となる。公的資金はこうした縛りを設けることで金融機関に経営の健全性を回復させ、ひいては金融システムを

4) りそなHDの監査を受嘱しなかったもう一つの監査法人である朝日監査法人(当時)は、その理由について、繰り延べ税金資産を計上しなければ同行は債務超過になることを重視した結果であるとしている(児嶋 [2015])。りそなHDの2003年3月期の純資産額は3千108億円、繰延税金資産額は5千230億円であり、繰延税金資産額を全額差し引くと純資産額はマイナス2千122億円であった。

5) 経営健全化計画の主要な項目は、①利益(業務純益、経常利益、当期利益)、②自己資本比率の状況(連結ベース)、③リストラの状況(役員数、従業員数、役員報酬・賞与等)、④国内貸出・中小企業向け貸出の状況等、⑤不良債権残額、⑥剰余金の状況である。

6) 当期利益や業務純益の株主資本比率が、経営健全化計画の計画値を3割以上下回った場合には、金融庁は業務改善命令を発動する。次期も計画値を下回った場合には、金融庁は経営者の退任を含めたリストラを求める命令を発動する。それでも計画未達の場合には、金融庁は当該金融機関を実質国有化することができる。

安定させる仕組みを担っている。しかし、経済環境が悪化した場合には当初計画を達成することは容易ではない。そうした場合には計画そのものを見直すことが可能であるが、その濫用は公的資金投入の本来の趣旨に沿わないものであるため、見直しは金融庁との協議によって行われている。

りそなHDは公的資金を契機に経営陣が一新され、JR東日本から招聘された経営者のもとで国内でのリテール業務を前面に打ち出し、住宅ローンなどの個人取引や中小企業に対する融資を柱に据えて再建を目指した。りそなHDの経営健全化計画の推移は表1.2の通りである。りそなHDの再建は当初は順調に進んだが、公的資金完済までに経営健全化計画の税引後当期利益の計画値を2回下方修正している。2006年11月の計画見直し段階では、年間およそ2千億円台の税引後当期利益を計上して2009年度にはグループ合算剰余金を1兆8千100億円と、預金保険に基づいて投入された公的資金に匹敵する水準にまで積み上げる計画であった。ところが、リーマン・ショックによる景気後退の影響を受けて2008年11月の計画見直しで第1回目の下方修正を行った。直前の2007年度決算は計画値を上回ったものの、サブ・プライム危機とリーマン・ショックにより、2008年度から2年間の計画値を1千600億円前後に下方修正した。これは直ちにりそなHDの経営の健全性を損なうものではなかったものの、公的資金返済に必要な合算剰余金の積み上げが遅れることになった。第2回目の下方修正は2010年11月計画見直しであり、直前の2009年度決算が計画値を下回ったことに加え、翌2010年度以降について税引後当期利益の計画値を前計画の2千億円台から1千300億円台に下方修正した。これはリーマン・ショック後の景気回復が長引き、同行の業績への影響が懸念されたためである。しかしその後、2011年度の決算は計画値を1千億円ほど上回る好決算となった。このように計画値を2回にわたって下方修正したものの、結果的には返済原資である剰余金を計画よりやや速いペースで積み上げることができた⁷⁾。

しかし、経営健全化計画の達成にあたって重要なことは、金融機関の健全

7) 2013年5月に策定した「完済プラン」では、2018年度での完済を予定していた。

性維持と金融システムの安定性確保のバランスである。デフレ経済下において経営健全化計画を実現しようとするれば、経費や人件費の削減はもちろんのこと、貸出金利の引上げ、顧客サービスの有料化などが必要となってくる。計画の見直しについては、既述の通り金融庁との協議の上で実施されているが、当該金融機関にとっても下方修正を繰り返すことは好ましくない。また、不良債権比率についても、リレーションシップ・バンキングに基づいて貸出先の経営改善を支援し債権区分を改善することが本道ではあるものの、早急に不良債権比率を削減したり自己資本比率を上げたりする必要がある場合には、正常債権ではない貸出の削減や新規貸出の圧縮などクレジット・クランチ状態を作り出すことになる。経営健全化計画の項目の中には中小企業向け貸出に関する目標値があるが、大企業の関連会社などクレジット・リ

表 1.2 りそなHDの経営健全化計画の見直しと履行状況

(単位:億円)

年度	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
税引後当期利益										
06 計画		5,430	2,050	2,260	2,320					
08 計画			<u>2,601</u>	1,590	1,610	2,030	2,440			
10 計画				<u>1,239</u>	<u>1,231</u>	1,300	1,310	1,210	1,370	
12 計画							<u>2,394</u>	2,150	1,200	1,210
15 計画									<u>1,968</u>	1,720
合算剰余金										
06 計画		12,970	14,590	16,300	18,100					
08 計画			<u>11,659</u>	13,147	14,327	15,776	17,635			
10 計画					<u>13,345</u>	11,764	12,699	13,521	14,500	
12 計画							<u>10,288</u>	11,981	12,712	13,499
15 計画										

(注) 1) 経営健全化計画は偶数年の毎 11 月に提出、ただし 2015 年計画は 2 月提出。

2) 表中の計数は計画値、ただし下線計数は各計画に示された実績値。

3) 2004 年度に普通株式の買取り償却、2006 年度に優先株式の買受け返済、2008 年度に普通株式の買取り償却と優先株式の買受け返済を実施している(表 1. 1)。従って、各計画の始期となる合算剰余金の実績値は各々の返済後の数値である。

(資料) 金融庁「経営健全化計画履行状況報告」各期

スクの低い企業への貸出を伸ばせば、目標の達成はそれほど困難ではない。経営の健全性を達成するために、資金を必要としている中小企業向けの貸出が圧縮されるような事態になれば、たとえ金融機関の健全性が維持できたとしても、経済そのものが縮小することになりかねない。りそなHDの場合にはその営業区域が関東・関西と広範囲でありかつ同地域には金融機関が複数存在するため、同行の計画達成と経済との関係は直ちに把握できないが、後述する地域金融機関の場合には、公的資金の投入による金融機関の健全性が地域経済や地域の企業の犠牲の上に維持されるようなことがあってはならない。

（２）公的資金返済の経緯

りそなHDは各公的資金の返済について、まず①旧安定化法に基づく劣後ローン 2 千億円を 2005 年 9 月、10 月に各 1 千億円ずつ返済した（前掲、表 1.1）。更に②早期健全化法に基づく劣後ローン 1 千億円を 2006 年 11 月から 2009 年 3 月にかけて返済した。次に、④預金保険法に基づく普通株式略 2 千 964 億円を 2005 年 2 月から 2014 年 2 月にかけて買取り償却した⁸⁾。次に⑤預金保険法に基づく優先株式略 1 兆 6 千 636 億円を 2010 年 8 月から 2014 年 7 月にかけて買受けし返済した⁹⁾。最後に、③早期健全化法に基づく優先株式を 2007 年 1 月から買受けして返済し始め、2015 年 6 月に残額 960 億円を買受け返済し、公的資金を全て完済した。

以上の公的資金の返済に伴い、預金保険機構（並びに整理回収機構）が普通株式構成に占める比率は、公的資金投入直後の 2004 年 3 月末の 50.11% から 2011 年 3 月期に 20.01%，2013 年 9 月期に 13.44% と順次低下し、2014 年 3 月期には預金保険機構は普通株主ではなくなった。更に、預金保

8) 普通株式の買取りは、東京証券取引所の時間外取引（ToSTNet）によって実施された。

9) 優先株式の返済方法は、優先株式を買取るのではなく、当該銀行が「その他資本剰余金」を原資に預金保険機構に対して特別優先配当を支払い、同機構がその分だけ優先株式の帳簿価額を減額する処理を行っている。

除法と早期健全化法に基づく優先株式を順次買受け返済したことにより、預金保険機構が株主となる可能性も除かれた。公的資金の総返済額は略3兆4千337億円（除く配当金・利息）となり、簿価額に対するプレミアムは早期健全化法に基づく優先株式による公的資金投入から返済までの通算16年3か月間で3千057億円であった。更にその後、2015年7月には優先出資証券11億5千万ドル¹⁰⁾を償還、更に同月末には第4種優先株式630億円¹¹⁾を取得・償却した。これにより、純資産部分にあった優先株式、優先出資証券が全てなくなり、種類株式に依存しないという意味において株式構成の健全化を実現した。

ここで金融危機時に大手行を中心に投入された公的資金についてその返済状況を総括すると、まず旧安定化法に基づいて投入された公的資金（劣後ローン・劣後債、優先株式）は21行、計1兆8千156億円であった。このうち大半が2006年頃までに返済され、その後はあおぞら銀行、新生銀行の2行のみが未返済であった。2015年6月にあおぞら銀行が600億円を返済したことにより、旧安定化法による公的資金投入の残額は、新生銀行の1千300億円のみとなった。なお、預金保険機構は新生銀行に投入した優先株式を2008年3月に略2億6千900万株の普通株式に転換している。

次に、早期健全化法に基づいて投入された公的資金は32行、計8兆6千053億円であった。その大半は2011年末までに返済され、同時点では、りそなHD、あおぞら銀行、新生銀行の3行分が未返済であった。2015年6月のりそなHD600億円とあおぞら銀行略673億円の返済により、早期健全化法による公的資金投入の残債は新生銀行の1千200億円のみとなった。これも旧安定化法に基づく公的資金と同様に2億株の普通株式に転換している。このように、1990年代終盤から2000年代前半にかけて発生した金融危機時

10) 2005年7月に英領ケイマン諸島にあるりそなHDの特別目的子会社が発行し、米国・ユーロ市場で募集した。発行条件は、ドル建て、償還期限は永久、利率は2015年7月まで年7.191%、残余財産請求権はりそなHDが直接発行する優先株式と同順位とするというものであった。

11) 第4種優先株式は、しんきん信託銀行宛に発行したもので、利回り3.970%と高配当の優先株式である。

に投入された公的資金（安定化法，早期健全化法，預金保険法）は新生銀行分を除いて回収され，最終的に国民負担に繋がる可能性は大幅に圧縮されたのである。

（３）公的資金投入に対する評価

預金保険機構は，りそなHDの最終返済を承認した理由として，①金融機関の経営の健全性，②国民負担の回避，③金融システムの安定性を挙げている。同時期に完済したあおぞら銀行の承認理由についても同様である。この順番にどれほどの意味があるのかは不明だが，個別銀行の経営の健全性が最初に挙げられている点が重要である。この順序は2005年10月に金融庁が示した「資本増強のために引受け等を行った優先株式等の処分に係る当面の対応について」に呼応している。この文書では，まず優先株式等の処分に關する基本的な考え方を示した上で，i) 第三者への処分（市場での売却を含む）の場合，ii) 返済等の申し出がある場合，iii) 処分することが極めて有利な場合，の三種類に分け，それぞれにおいてどのような判断基準で対応するかを示している。それによれば，i) 第三者への処分の場合では，②国民負担の回避，③金融システムの安定性の維持，①当該金融機関の経営の健全性の維持，という順序になっている。これに対しii) 返済等の申し出がある場合では，①，②，③の順序となっている。iii) 処分することが極めて有利な場合では，処分が適正価格で行われ且つ極めて有利な状況であること，③，②の順序となっている。つまり，投入された公的資金の返済方法によって，判断基準の重きが異なっている。りそなHDの最終返済は，優先株式の自社による買入れ・償却でありii) に該当するため，金融庁の承認許可においても①，②，③の順となっている。

公的資金の投入形態には公的資金の目的が反映されていると見ることができ，それは金融庁が議決権を支配するという目的（普通株ないし優先株）と自己資本（純資産）の不足を補うという目的である。前者は主として金融機関に経営の革新を求めるものであり，後者は金融機関としての経営の安定性

確保を担保するものである。この意味において、りそなHDへの公的資金投入は両者の折衷型であった。その理由は既述したように、りそなHDは国内行基準4%の自己資本比率を回復するには抜本的な経営改革が必要であったこと、同時に経営の安定性確保のために自己資本比率を10%程度までに高める必要があったことである。

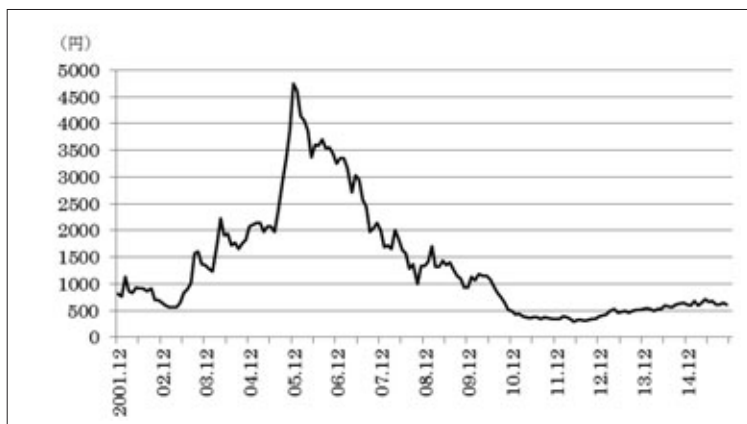
公的資金はそもそも金融システムの安定化という大義名分のもとに投入されるべきものであり、個別銀行の救済が目的ではないはずである。公的資金が個別銀行に投入されるのは、その銀行が破綻すれば金融システムの安定性が維持できないと判断される場合である¹²⁾。金融システムの安定性という点については、2006年にメガ・バンクが公的資金を完済した時点でほぼ実現していたと判断できる。現に2008年9月のリーマン・ショック時点でも、海外展開している日本企業が金融市場での資金調達を急遽銀行借入れにシフトするということはあったものの、日本の金融機関が被った損失は限定的で金融システムの信頼性が揺らぐことはなかった。つまり公的資金投入の第一条件が達成されていた以上、金融庁はりそなHDをはじめとして公的資金が残存している金融機関に対し自己資本の積み増し部分については早期返済を要求して然るべきであった。

それでは、りそなHDが公的資金返済に長期の時間を要したのは、どのような理由があったのだろうか。第一は投入された公的資金が経営規模に比較して巨額であったということである。既述したとおり公的資金返済の原資となるりそなHDの税引前当期純利益は単年度で2千億円前後であり、単純計算でも公的資金の全額返済までに15年程度を要する額が投入されていた。第二は、リーマン・ショック後はりそなHDのみならず銀行株価が低迷したことである。りそなHDの株価は銀行業の株価高騰に加え同行の業績の回復

12) 例えば預金保険法102条は金融機関に対する公的資金投入の前提として、「内閣総理大臣は、次の各号に掲げる金融機関について当該各号に定める措置が講ぜられなければ、我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるときは金融危機対応会議の議を経て、当該措置を講ずる必要がある旨の認定を行うことができる。」としている。

により 2005 年後半から上昇し、サブ・プライム危機前年の 2005 年 12 月には 4 千 750 円と急騰した（図 1.1）。しかし、リーマン・ショックによって銀行業の株価が全般的に急落し、りそなHDもその例に漏れなかった。この結果、公的資金投入単価を上回る価格での優先株式の第三者への譲渡あるいは普通株式への転換・譲渡という公的資金返済への道が閉ざされた。

図 1.1 りそなHDの株価の推移



(注) 株価は株式数調整後の月末日終値。

しかし、上記の状況を踏まえたとしても、他の大手行が6～7年程度で公的資金を完済していたことを考えると、りそなHDの完済までの期間は極めて長期であったと言わざるをえない。りそなHDだけでなく、同行の翌日に完済したあおぞら銀行（旧日本債券信用銀行）も、完済までに17年3か月かかっている¹³⁾。同行の最終返済の対象はりそなHDと同様に優先株式で、返済額は567億1千万円であった。同じく、両行に2年先んじて2013年3月に完済した三井住友信託銀行（旧三井信託銀行）の最終返済の対象は普通

13) 2015年6月完済分は、旧安定化法による1998年3月投入分と早期健全化法による1999年3月投入分の最終残額であった。

株式（優先株式から転換）で、完済までに14年を要している¹⁴⁾。他方、既述したように、新生銀行へ投入された公的資金は2015年9月末時点において未だ返済されておらず、当初の旧安定化法投入時から既に17年9か月が経過している。これは、りそなHDの返済期間をも上回る超長期の公的資金投入である。国は新生銀行へ投入した公的資金の回収に対し全体で5千億円の確保目標を定めている。ここから既返済分を控除した後の回収目標額は3千493億円であり、この金額を保有する普通株式数（旧安定化法分2億6千900万株と早期健全化法分2億株の合計）で按分すると単価が745円となる¹⁵⁾。しかし、新生銀行の株価は200円台低迷し目標とする単価に到底及ばない状況となっており、これが公的資金返済の足かせとなっている（図1.2）。銀行業の株価はアベノミクスの異次元金融緩和政策後の株価上昇局面においても総じて軟調であり上昇する気配がない。この点でも、新生銀行の

図1.2 新生銀行の株価の推移



(注) 株価は株式数調整後の月末日終値。

14) 2013年3月完済分は、早期健全化法による1999年3月投入分の最終残額であった。

15) 会計検査院平成22年度決算検査報告「株式会社日本長期信用銀行及び株式会社日本債券信用銀行の特別公的管理の終了に伴い預金保険機構が取得した資産等の処分及び回収状況並びに金融再生勘定の財務状況について」

公的資金返済までの道のりはかなり遠いと言わざるをえない。

投入された公的資金はその投入形態により返済方法が異なるが、公的資金の返済までに10年以上の年月を要することが果たして適当と言えるであろうか。公的資金投入に関わる重大なポイントの一つは、前述の「当面の対応について」にあるように国民負担の回避である。つまり、投入された公的資金が返済されるまで国が公的資金回収のリスクを負担していることにある。国が公的資金投入により取得した債権の保有期間が長くなればなるほど、回収に伴うリスクは高まる。そもそも回収できないから保有期間が長引いているわけで、そこにこそ不確実性の高まりがある。特に国が公的資金投入により普通株式の形で債権を保有し続けることは、将来的に株価が必ず上昇するという保証がない以上、常にリスクを伴っている。銀行業の株価がサブ・プライム危機以降は全体として軟調に推移するとともにバーゼルⅢに向けた増資などにより株主価値の希薄化が予想される中で、今後株価が急上昇して公的資金返済の条件が整うことは期待できない。公的資金の回収までに一定の期限を設け、期限までに返済できない場合には別途の方法を講じることを検討すべき時期にきている。

2. 近年の公的資金投入

(1) 金融機能強化法に基づく公的資金投入

金融機能強化法（以下、「強化法」）は2004年6月に施行された。強化法第1条¹⁶⁾を見ると、国（預金保険機構）の公的資金投入により、当該金融機関の効率かつ健全な運営が可能となり、当該地域の経済が活性化することが期待されている。これを実現するために、公的資金の投入を受けた金融機関は、「経営強化計画」を毎年金融庁に提出することが義務付けられている。

16) 強化法第1条の文言は以下の通り。「この法律は、金融機関等をめぐる情勢の変化に対応して金融機関等の金融機能の強化を図るため、金融機関等の資本の増強等に関する特別の措置を講ずることにより、金融機関等の業務の健全かつ効率的な運営及び地域における経済の活性化を期し、もって信用秩序の維持と国民経済の健全な発展に資することを目的とする。」

この強化法による公的資金投入は地域金融機関を対象とするもので、当初の狙いは大手行に比較して遅れていた不良債権処理を促進することと同時に、地域経済が停滞する中で地域金融機関の再編・統合を後押しすることにあった。このため強化法に基づいて単独で申請して公的資金の投入を受ける場合には、①「経営強化計画」の目標未達成の場合の経営責任の明確化、②当該金融機関が地域経済に不可欠であること（具体的条件として適切な規模での自力増資を含む）の二点が条件となっていた。ただし、地域金融機関の統合再編など特定組織再編のために資本増強を申請する場合には①の条件が不要とされ、地域金融機関の統合再編にインセンティブが与えられていた。この法律は時限立法であり、申請期限は2008年3月末であった。しかし、申請条件が厳しかったために強化法に基づいて公的資金を申請する金融機関の数が少なく、リーマン・ショックまでの申請件数は2件（紀陽銀行、豊和銀行）、405億円にとどまった（表2.1）。

第1回目の申請期限延長は、リーマン・ショック直後の2008年12月の改正による。リーマン・ショックによって経済状況が悪化し企業の資金調達が困難となったため、金融庁は中小企業への融資などを円滑化することを目的として強化法の適用要件を緩和するとともに申請期限を2012年末まで延長した。これは金融機能強化法・新法（以下、新法）と呼ばれており、リーマン・ショック後は一部の地域金融機関の経営が悪化していたこともあって公的資金の申請件数が増加し、改正から東日本大震災までの2年3か月間に11件（うち信用組合1件）、3千090億円（同450億円）と公的資金の申請が増加した。

第2回目の申請期限延長は東日本大震災後の2011年6月の改正による。これは東北地方の被災地域の金融機関を中心に悪化した純資産状況を改善すると同時に被災地域の企業や個人に対する貸出の安定化を図ることが重要な政策課題となったためである。震災特例が設けられるとともに、申請期限が2017年3月末まで延長された。東日本大震災関連に伴い公的資金の投入を受けた金融機関が預金保険機構に支払う配当利率は、他の事例とは異なり、

表 2.1 金融機能強化法による公的資金投入状況(2015 年 09 月末時点)

(単位:億円)

	金融機関名	投入額	投入時期	一斉取得日	返済状況
01	七十七 ¹⁾²⁾	200	2011 年 12 月	2021 年 03 月	2015 年 06 月完済
02	紀陽	315	2006 年 11 月	2016 年 10 月	2013 年 09 月完済
03	豊和	90	2006 年 12 月	2020 年 04 月	2014 年 03 月完済
04	北洋	1,000	2009 年 03 月	2024 年 04 月	2014 年 03 月完済
05	福邦	60	2009 年 03 月	2024 年 04 月	
06	南日本	150	2009 年 03 月	2024 年 04 月	
07	みちのく	200	2009 年 09 月	2024 年 10 月	
08	きらやか	200	2009 年 09 月	2024 年 10 月	2012 年 12 月完済
09	第三	300	2009 年 09 月	2024 年 10 月	
10	東和	350	2009 年 12 月	2024 年 12 月	
11	高知	150	2009 年 12 月	2024 年 12 月	
12	北都	100	2010 年 03 月	2025 年 04 月	
13	宮崎太陽	130	2010 年 03 月	2025 年 04 月	
14	仙台 ²⁾	300	2011 年 09 月	2036 年 10 月	
15	筑波 ²⁾	350	2011 年 09 月	2031 年 10 月	
16	東北 ²⁾	100	2012 年 09 月	2037 年 09 月	
17	きらやか	200	2012 年 12 月	2024 年 10 月	
18	きらやか ²⁾	100	2012 年 12 月	2037 年 12 月	
19	豊和	160	2014 年 03 月	2029 年 04 月	
	4 信用金庫件 ²⁾	547	2012 年 02 月	10 年	
	6 信用組合	1,110	— ³⁾	25 年	
	3 信用組合 ²⁾	368	— ⁴⁾	10 年, 25 年	
	投入額合計	6,480	未返済残高合計	4,675	

(注) 1) 七十七銀行への公的資金投入は、期間 10 年 3 か月の劣後ローンによる。

2) 東日本大震災関連。

3) 2009 年 09 月, 2012 年 12 月, 2014 年 03 月, 2014 年 12 月。

4) 2012 年 01 月と同年 03 月。

(資料) 預金保険機構

預金保険機構自身が資金提供者に支払う優先配当年率と定められている。つまり、当該金融機関の純資産勘定に算入する資金を預金保険機構自身が調達する資金コストで供給する優遇措置となっている。東日本大震災関連で公的

資金投入を申請した金融機関は2015年12月末現在で、合計12件1千965億円である。内訳は銀行5件1千050億円（1件、200億円は完済）、信用金庫4件547億円¹⁷⁾、信用組合3件368億円¹⁸⁾である。

このように強化法を巡っては、二度の大きな経済ショックに応じて申請期限が延長された。この結果、強化法と新法に基づく公的資金投入の実績は、2015年12月末時点で、32件¹⁹⁾6千480億円である（一般分20件4千515億円、東日本大震災関連分12件1千965億円）。これに対して、既往返済分は5件1千805億円（一般分4件1千605億円、東日本大震災関連分は1件200億円）だが、一般分の既往返済分のうち2件（豊和銀行、きらやか銀行）の290億円は実質借り換えのため、一般分の完済は紀陽銀行と北洋銀行の2件1千315億円にとどまっている。以上の結果、未返済残高は4千675億円となっている。未返済銀行の中でも既に剰余金を積み上げて2015年度ないし2016年度中の完済が可能な銀行があるものの、全般的に返済の進捗ペースは速くない。一般分の銀行への投入については、実質的な期限（預金保険機構が優先株式を普通株式に転換する一斉取得日）まで15年程度の期間が設定されているが（東日本大震災関連は25年程度）、公的資金が最終的に国民負担によって担保されているという見地に立てば、何らかの手段を講じて地域金融システムの安定を確保し、極力早い段階で国民負担のリスクを減らすことが重要である。

（2）公的資金の位置づけの変化

強化法の申請期限の延長に伴い、公的資金投入の意味合いは大きく変化した。強化法の当初の狙いは、既述したように大手行に比較して遅れていた地域金融機関の不良債権処理促進とそれを契機とした地域金融機関の整理・統合であったが、経済環境の大きな変化と申請期限の延長とともに当初の狙い

17) 信用金庫への投入は信金中央金庫を経由している。

18) 信用組合への投入は全国信用協同組合連合会を経由している。

19) きらやか銀行は2件、豊和銀行は1件重複しているので、金融機関数は29件。

は大きく後退し、申請条件を緩和する中でむしろ個別金融機関の救済という側面が強くなっている。その一つの証左が、公的資金の投入が必ずしも地域経済の状況と結びついていない点である。

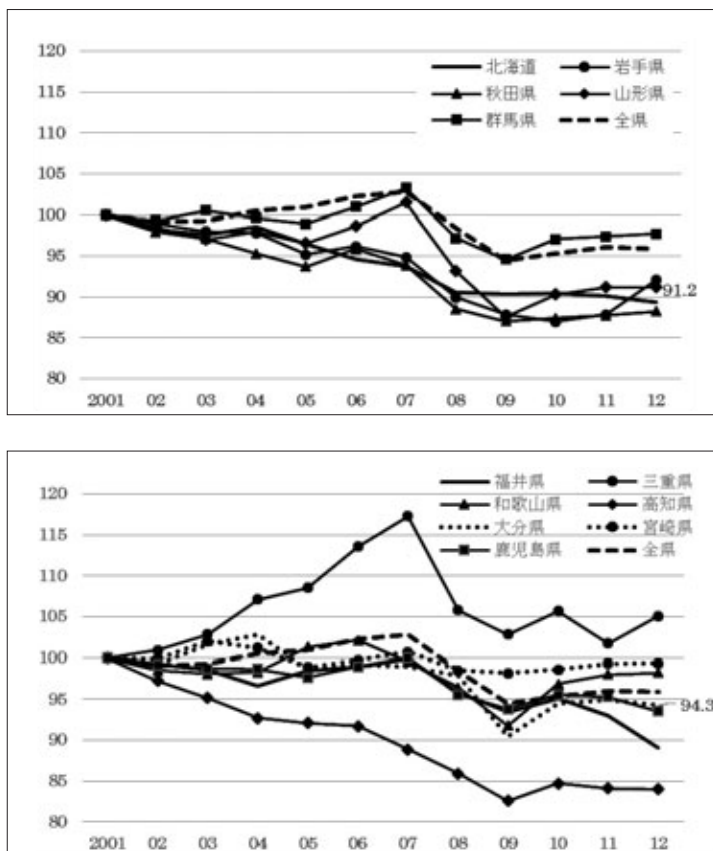
強化法と新法に基づいて一般分の公的資金を申請した銀行の地理的分布は、和歌山（紀陽）、大分（豊和）、北海道（北洋）、福井（福邦）、岩手（みちのく）、鹿児島（南日本）、山形（きらやか）、三重（第三）、群馬（東和）、高知（高知）、秋田（北都）、宮崎（宮崎太陽）の12県と広範囲にわたっている。2001年度以降の名目県民総生産の推移を見ると、上記の県の中で2012年度の水準が2001年度（＝100）の水準を上回っているのは三重県だけである（図2.1）。そもそも2012年度の全県（全国平均）の水準が95.9まで減少しているように全国的にデフレに見舞われており、2001年度の水準を超えているのはわずか7府県²⁰⁾にとどまっている。公的資金投入を再申請した豊和銀行ときらやか銀行の地盤である大分県と山形県の状況を見ると、大分県が94.3と5.7%の減少、山形県が91.2と8.8%の減少と、ともに全国平均より減少幅が大きい、他県に比較して取り立てて大きく悪化している状況ではない。また、群馬、三重、和歌山、宮崎の各県は全県よりも良好な動きを見せている。もちろん各県の産業構造や各金融機関の顧客動向など個別事情があり、名目県民総生産の推移だけで判断することはできないが、経済環境の悪化は全国的なものであり公的資金を申請した金融機関が所在する県に必ずしも特有な状況ではない。

次に一般分を申請した銀行の業態を見ると、紀陽銀行とみちのく銀行、秋田銀行の3行以外は第二地方銀行（以下、「第二地銀」）である。これは第二地銀が地方銀行と信用金庫・信用組合の中間に位置しつつ比較的広域の中小・零細企業を顧客とする中で、経営が悪化していることを示している²¹⁾。大分県と山形県について金融機関の勢力分布を見ると、大分県には地方銀行

20) 茨城、埼玉、愛知、三重、京都、福岡、沖縄の各府県。

21) ただし、北洋銀行は北海道拓殖銀行の店舗引き受けや合併などにより、既に地銀の北海道銀行を上回る規模を誇っており、経営レベルは他の第二地銀とは異なっている。

図 2.1 名目県民総生産の推移



(注)2001 年度=100

(資料)内閣府

1 行（大分銀行），第二地銀 1 行（豊和銀行），信用金庫 3 庫，信用組合 1 組合があり（表 2.2），このうち豊和銀行の県内預金シェアは 12.7%，県内貸出金シェアは 15.2% である（2015 年 3 月末時点）。大分銀行のシェア 60% 超と比較するとかかなり小さく，預金信用金庫や信用組合の 2 倍強の規模である。また，自己資本比率の比較でも，大分銀行と三つの信用金庫が全て 10% 超，信用組合も 9% 超と良好な水準を確保しているのに対し，豊和銀

行は公的資金を投入された状態においても 8.12% と最も低い水準となっている。

一方、山形県には地方銀行 2 行（荘内銀行、山形銀行）、第二地銀 1 行（きらやか銀行）、信用金庫 4 庫、信用組合 4 組合がある。きらやか銀行は 2007 年 5 月に殖産銀行と山形しあわせ銀行が合併して誕生した東北地域最大の第二地銀であり、県内預金シェアは 24.3%、県内貸出金シェアは 26.2% と最大の山形銀行に次ぐ規模である。ただし、店舗数は山形銀行の 1.5 倍弱あるため一店舗当りでは山形銀行の半分以下にとどまっている。協同組織金融機関との比較でも、預金残高で 1.2 倍程度、貸出金残高ベースで 2 倍程度である。自己資本比率を見ると、荘内銀行と山形銀行はともに 10% を上回っており、4 つの信用金庫、4 つの信用組合も良好な水準である。

表 2.2 大分県と山形県の金融機関分布

〔大分県〕

金融機関名	店舗数	預金 (億円)	貸出金 (億円)	自己資本 比率(%)	一店舗当り(億円)	
					預金	貸出金
大分銀行	98	25,624	17,858	10.07	261.5	182.2
豊和銀行	42	5,148	4,052	8.12	122.6	96.5
信用金庫 3 庫	68	6,083	2,837	15.90	89.5	41.7
信用組合 1 組合	41	3,524	1,828	9.91	86.0	44.6
合計	—	40,379	26,575	—	—	—

〔山形県〕

金融機関名	店舗数	預金 (億円)	貸出金 (億円)	自己資本 比率(%)	一店舗当り(億円)	
					預金	貸出金
荘内銀行	83	12,173	9,349	10.18	146.7	112.6
山形銀行	80	20,375	14,793	12.67	254.7	184.9
きらやか銀行	117	12,601	9,806	10.21	107.7	83.8
信用金庫 4 庫	55	4,740	2,472	16.31	86.2	44.9
信用組合 4 組合	26	1,920	1,004	13.21	73.8	38.6
合計	—	51,809	37,424	—	—	—

(注) 1) 信用金庫、信用組合の店舗数、預金、貸出金は各業態の合計。

2) 信用金庫、信用組合の自己資本比率はそれぞれの平均値。

(資料) 金融庁

以上に見られるように、豊和銀行もきらやか銀行も、健全な財務状態にある地銀と複数の協同組織金融機関に挟まれ、収益的には競合金融機関に比べて劣勢に立たされていることが伺える。このことは、こうした立場の金融機関への公的資金投入が地域の金融システムの安定とどのように関係するのかについて、より詳細な検証が必要であることを示している。これまでの強化法と新法に基づく公的資金投入の経緯を振り返ると、東日本大震災関連では被災地域の複数の金融機関に公的資金を投入することで地域の金融システムを維持し安定を図るという意味が見出せるものの、一般分については地域における金融システムの安定というよりは個別金融機関の救済という面が強くなってきている。これは公的資金投入の申請要件が緩和されたことと無関係ではないが、個別金融機関の救済であれば公的資金によってなぜそうしなければならないのかを明確に説明する必要がある。

（３）米国・英国の公的資金の状況

金融機関への公的資金投入は日本に限られたものではない。2008年にはリーマン・ショックに伴い欧米を中心に各国で公的資金が投入された。米国ではTARP（Troubled Asset Relief Program）に基づいた公的資金の枠組みが用意され、銀行だけでなく幅広い金融機関に公的資金が投入された²²⁾。このうち銀行支援のための「銀行投資プログラム」は対象範囲を大手銀行から中小銀行までとし、内容は資産保証プログラムや資本注入プログラムによって構成されている。「銀行投資プログラム」に基づく公的資金の最終投入は2009年12月であり、これまでに投入された公的資金2千451億ドルは2015年9月末時点でほとんど回収された²³⁾。残存元本額は7億ドルで中小銀行に対するものだけである。

22) TARPは、保険会社AIG向け、自動車会社、銀行、金融市場、住宅の5つのプログラムで構成されており、例えば自動車会社のゼネラル・モーターズに対しても関連会社の金融会社を通じる形で公的資金が投入された。

23) 公的資金投入額2千451億ドルに対し、2015年9月末時点で既回収額は2千750億ドル（含む超過分）、超過回収額は299億ドルで回収率は112.2%。

他方、英国では大手行に投入した公的資金が残っているが、オズボーン財務大臣は2015年6月の年次予算教書発表の中で、Royal Bank of Scotland（以下、RBS）の保有株を今後数年かけて逐次売却することを発表した。英国ではサブ・プライム危機によってノーザン・ロック銀行やHBOS銀行が破綻し、政府管理下のもとで他社に売却された²⁴⁾。他方、RBSとロイズ（Lloyds）銀行グループにはそれぞれ200億ポンド、170億ポンドの公的資金が投入され、政府の管理下で経営再建を目指した。ともに英国四大銀行に属する大手銀行であり、英国の金融システム安定のために早期に経営の健全化を果たすことが重要であった。ロイズ銀行グループは順調に経営が改善して株価も回復しているため、英国政府の傘下にあるUKFI（UK Financial Investments Limited²⁵⁾）は2015年1月以降に順次株式を売却して公的資金の回収を進めている²⁶⁾。これに対しRBSは業績の改善は進んでいるものの、銀行業務の合理化や資産担保証券に関する保証金交渉などが経営の足かせとなっており、株価は国の取得価格を大きく下回っている。それでも英国政府はイングランド銀行と協議の上で、英国の景気が回復し金融システムは既に安定を取り戻していること、政府が株式を長期保有して値上がりを待てば経済全体としてはむしろ買取りの負担が増大すること、株式売却は当面の歳入に資すること、既に救済した銀行の株式売却などで十分な利益を確保していることを勘案し、売却方針を公表するに至ったとしている²⁷⁾。2015年8月に保有株数の略16%にあたる6億3千万株（発行株式数の略10%）を売却し、20.8億ポンドの収入を得た。この売却単価は一株330ペンスで、公的資金投入時の単価500ペンスを33%下回った。

銀行に対する公的資金に関し、複数の銀行に対する公的資金投入から得ら

24) ノーザン・ロック銀行はヴァージン・マネーに売却され、HBOS銀行はロイズTSB銀行に売却された。

25) UKFIは国が保有する銀行（RBS、Lloyds）の株式とUK Asset Resolution Ltd（資産回収会社）の資産を管理している組織。

26) 但し、2014年12月に決定した株式売却方式は回収資金の最大化につながっていないことから、2015年8月以降に売却方式の見直しが始まっている。

27) Wall Street Journal Europe版2015年6月11日記事。

れた利益を他の銀行への公的資金投入によって生じる損失と通算して良いのかどうかは議論が分かれるが、だからといって超長期にわたって国が株式を保有するのは正常な状態とは言えない。また、株式市場の動向は基本的に不安定であることや、債権の長期保有が必ずしも確実な回収を保証することではないことを考えれば、英国のように残存資金の回収に向け一定の期限を設けて判断することを公的資金の投入に関する原則とすべきである。

3. 金融機関への公的資金投入に関する考え方

(1) 投資収益率からの公的資金の評価

りそなHDからの公的資金回収によって国は略3千057億円の差益を得ることができた（うち優先株式・普通株式3千048億円、劣後ローン8.7億円）。しかし、本来であれば期間に応じたりスク・プレミアムを勘案しなくてはならない。りそなHDへの公的資金投入から返済までの平均投資収益率（内部収益率）を早期健全化法と預金保険法に基づく普通株式形態並びに優先株式形態ごとに計測すると、最も高い投資収益率を示したのは預金保険法の普通株式形態で、それでも年平均2.931%であった（表3.1）。優先株式形態は配当率加算後でも年平均2%前後にとどまった。これは公的資金投入からりそなHDが返済するまでの現在価値ベースでの投資収益率である。なお、預金保険法に基づく公的資金投入時の2003年6月末時点の10年物長期国債（新発債、月末）の市場利回りは年率0.82%、同年8月末時点では同1.47%であったから、りそなHDに対するリスク・プレミアムは略0.5%～2.0%である。預金保険機構の調達コストを国債並みだとすれば²⁸⁾、リスク・プレミアム分が預金保険機構にとっての収益となる。

一方、2003年6月末の格付け別社債利回りを見ると、ムーディーズBa格付14年物が2.673%、スタンダード&プアーズBB格付14年物が2.651%で

28) 預金保険機構は基本的に借入れと政府保証付の預金保険債券の発行により資金を調達している。債券の種類は2年債、4年債、7年債である（7年債は既に2006年度以降、発行残高なし）。従って、預金保険機構の平均調達コストは、借入れと各債券利率の加重平均による。

あった²⁹⁾。つまり、結果的にりそなHDの優先株式への投資は、ジャンク債レベルであるBa格ないしBB格の利回りを下回ったことになる（Libor 12 か月物の水準はリーマン・ショック時を除き概ね1%以下で推移）。公的資金の投入された銀行は金融当局の強い管理の下にあるのでその信用度をどう判断するかは難しいが、単純に2003年6月時点の同行の財務状態に鑑みれば、年率2~3%前後の「投資収益率」はその信用度に比べ十分なものではなかったと言わざるをえない。

表 3.1 りそなHDに投入された公的資金の投資収益率

法的根拠	形態	期間 ¹⁾	投資収益率 ²⁾	配当率	合計
早期健全化法	優先株式	195	0.502%	1.06-1.48%	1.562-1.982%
預金保険法	普通株式	128	2.931%	0%	2.931%
預金保険法	優先株式	133	1.198%	Libor+0.5%	Libor+1.698%

(注) 1) 期間は当初の投入時期を0月とし経過月数で表示。

2) 投資収益率は内部収益率、年平均(複利)。

(資料) 預金保険機構資料より作成。

公的資金投入の意義は投資収益率の観点からのみ判断すべきものではないが、国民負担の回避を唱えるのであれば、回収までの時間コストとリスク負担の機会費用も国民負担として無視することはできない。りそなHDの例に見られるように、公的資金の回収総額としては超過額を取得できるものの、リスクに応じた収益を得るのは困難なようである。また既述した通り、新生銀行については投入元本額の回収ですら容易ではない。一方、期限に返済できなかったからといって元本額を回収できるまで返済期限を延長し、超長期にわたって公的資金を投入し続けるという選択も正しくない。こうした状況を踏まえれば、公的資金の投入にあたってはより慎重な姿勢が必要である。

ところで、投入した公的資金を一体のものとして捉え、ある金融機関からの回収プレミアム分を他の金融機関からの回収不能分と通算するポートフォリオ型方式の考え方は正しいと言えるだろうか。この場合には、投資収益率

29) 日本証券業協会「格付マトリクス」

の高かった金融機関は他の金融機関への公的資金投入で生じた損失まで負担したことになる。言い換えれば必要以上に高い期待投資収益率を負わされたことになる。そもそも全件とも全額返済されることが前提であり、逆に全額回収が可能であると判断したからこそ対象金融機関に公的資金が投入されている。つまり、ポートフォリオ的な考え方は公的資金の投入方法として決して望ましくない。

一方、公的資金の原資は、預金保険機構がそれぞれの勘定毎（早期健全化勘定、金融機能強化勘定など）に発行する政府保証付債券ないし借入により全体として調達しているが、公的資金を投入する対象金融機関ごとに資金調達をしているわけではない。つまり、勘定ごとにはポートフォリオ的な形態となっている。そうであるならば、一定の期間的な区切りを設けて、個別には損失が発生したとしても処理を進めるという考え方も受け入れられる。但しその場合には、個別金融機関の延命を手助けするものではなく、再編・統合など金融システムを強化するための措置という目的性を備えなくてはならない。

（２）公的資金投入をどう考えるべきか

金融業界の将来を展望した時に、今後の公的資金投入についてどう捉えるべきであろうか。既述したように、新法に基づく銀行への公的資金投入の意味は、金融危機時に銀行を救済するという手段から、平時における個別銀行の破綻を防ぐための手段に変化している。ここでいう平時とは、特段の経済危機や金融危機が発生していない場合を意味する。そもそも金融庁は、強化法による公的資金投入の先に地域金融機関の再編を見据えていた。将来の人口減少を考えると、一店舗あたりの預金量や貸金量は著しく減少し、経営規模の小さな地域金融機関が単体で生き残ることは一部地域を除いては困難になりつつある。現在のように同一地域に複数の同種の地域金融機関が存在することは経済的にも非効率になりつつあり、金融機関の整理・再編は避けて

通れない³⁰⁾。

そうであるならば、公的資金投入を金融機関の再編に活用するという強化法の本来の趣旨に戻るべきである。既に地域金融機関再編の波は始まっており、少なからぬ経営統合が実現している（表3.2）。経営統合・再編は金融機関自身が市場原理・原則に基づいて検討すべきであり、金融当局が主導する再編はその過程・条件において無理が生じかねない。しかし一方で、当事者同士の条件が絡み合い、非効率な再編にとどまる可能性が高い。これまでに実現した地域金融機関の経営統合の例でも、遠隔地など地域的な統合効果に疑問が残るケースも見受けられる。再編に至るのはそもそも効率性が低下しているからであって、これを抜本的に変えない限り再編の波が再び襲ってくることは必至である。地域金融システムの将来の安定化のためには、効果のある再編・統合を実現することが重要である。

表3.2 近年の地域金融機関の統合・再編

年	月	内容
2004	9	ほくほくFG設立（北陸銀行〔富山〕、北海道銀行）
2006	10	山口FG設立（山口銀行、もみじ銀行*〔広島〕、北九州銀行〔福岡〕）
2007	4	ふくおかFG設立（福岡銀行、熊本銀行、親和銀行〔長崎〕）
2009	10	フィディアHD設立（荘内銀行〔山形〕、北都銀行〔秋田〕）
2012	12	じもとHD設立（きらやか銀行*〔山形〕、仙台銀行〔宮城〕）
2013	8	東京TYFG設立（東京都民銀行、八千代銀行*〔東京〕）
2014	12	筑波〔茨城〕、栃木*、東和*〔群馬〕の各銀行が連携協定
2015	4	大正銀行*〔大阪〕とトモニHD（徳島銀行*、香川銀行*）が経営統合に合意
	10	九州FG設立（肥後銀行〔熊本〕、鹿児島銀行）
	11	常陽銀行〔茨城〕と足利HD（足利銀行〔栃木〕）が経営統合に合意
2016	4	コンコルディアFG設立予定（横浜銀行〔神奈川〕、東日本銀行*〔東京〕）

（注）1. 銀行名に都道府県名を冠していない銀行は〔 〕内に記した。

2. *は第二地銀。

30) 畑中前金融庁長官は、2014年1月の地銀経営者との定例意見交換会で地域金融機関の再編を強く主張した。

(3) 金融システムの安定化と公的資金

金融危機時の公的資金投入は、金融システムの安定を大義名分として実施された。金融システムの安定とは、第一に経済社会のインフラとして国民に対し一定水準の金融サービスを継続的に提供することである。その基本は預金保護と貸出の継続である。預金については預金保険が最終的な安全網として確立されているが、貸出はそうではなく、たとえば1996年11月の阪和銀行の破綻時には貸出の継続性が大きな問題となり、これがその後の銀行破綻処理の枠組み作りにつながった。近年では地域経済の低迷に伴い地域金融機関がリスク・マネーを供給する役割が高まるなど、従来より踏み込んだサービスの提供が不可欠になっている。第二に金融決済サービスを常に維持することである。個人や企業の経済活動が円滑に行われるためには、日本銀行を中心とした決済サービスが金融市場の混乱によって滞らないようにすることが重要である。金融市場、とりわけ短期金融市場が混乱するとその影響が決済サービスにも及ぶため、日銀は十分なバック・アップ体制を整備しておくてはならない。この点はBISⅢにおいて流動性の確保という形で、金融機関に対する規制が強化されている。

こうした点を踏まえると、金融サービスが継続して提供されるのであれば、個別の金融機関が独立した経営体として存続するかどうかはさほど大きな意味を持たない。少子高齢化に伴い日本の人口、特に地方の人口は劇的に減少することが予想される。当然のことながら金融サービスを必要とする人口も減少し、地域金融機関は再編による合理化を避けられない。また、リスク・マネーの供給やコンサルティングなど、より強い資本力や金融スキルが求められる。その場合に、もはや同業態の合併・買収にこだわるのではなく、業態を越えた再編を視野に入れるべきである。既に銀行レベルにおいては、都市銀行の持ち株会社が第二地銀を子会社としているところがある³¹⁾。

31) メガ・バンク・グループの子会社銀行は以下の通り（持ち株比率20%以上）。
三菱UFJFG：中京銀行、大正銀行 三井住友FG：関西アーバン銀行、みなと銀行
みずほFG：千葉興業銀行

また、近年の地銀再編の波の中で、地銀と第二地銀の経営統合も実現している（前掲、表3.2）。株式会社である銀行と組合組織である協同組織金融機関の垣根は維持するとしても、それぞれ地域における同一のカテゴリの中では積極的な再編を進めることが必要である。重要なことは金融機関側の生産性を高めることによって、地域に対する金融サービスを向上させることである。

金融行政は1990年代半ば以降、市場による監視あるいは市場重視の方向に舵を切ってきた。これを金融システムの市場化と呼ぶのであれば、新法以降に地域金融機関が少なからず公的資金を申請しているように、金融システムの市場化は万能ではない。金融機関が破綻した場合の措置については預金保険法第59条、また金融危機への対応については同第102条に定められるなど既に法的整備がなされているが、地域金融機関を破綻させることは現実には容易ではない。一方、仮に公的資金の投入により当該金融機関の経営が安定し数年後に公的資金が返済されたとしても、その間に地域金融機関としての金融サービスが果たされていなければ、公的資金は金融機関が単体で存続するためのつなぎ資金に過ぎなかったことになる。金融機能だけで地域経済が成長するわけではないが、金融機関が存続しても地域経済そのものが衰退するようでは、当該の金融機関が十分な金融サービスを果たしているとは言えない。公的資金投入の意義は、個別金融機関の業績改善や存続だけではなく、地域の金融全体として地域経済に果たす役割を踏まえて評価されなくてはならない。その意味において、地域金融機関がその役割を高めるためには、垣根を越えた地域金融システムの再編が避けて通れない。

終わりに

1996年6月の住専問題解決のための公的資金投入は、国民からの激しい反発の中で強行された。1998年以降の大手銀行に対する公的資金投入は、世論の反対がありながらも金融システムの安定化という大義名分のもとに実行された。しかし、当面の金融危機が過ぎ去り金融システムが安定したあと

も、投入された公的資金は継続されたままであった。更には新たな枠組みのもとで地域金融機関に公的資金が投入されてきた。国民の間でもはや公的資金問題に対する関心は薄れ、その回収可能性について議論されることも少ない。しかし、投入された公的資金が回収されなければ、最終的には国民負担となる。また公的資金を超長期で投入したままとするのも、国民負担の将来リスクを高めることになる。少子高齢化により経済規模の縮小が予想される中で、国民負担のリスクを伴う公的資金を投入する意味とは何か、金融システムの安定とどのような関係があるのかについてより詳細な議論を進めることが必要である。

以上

【参考文献】

会計検査院「平成19年度決算検査報告」

会計検査院「平成22年度決算検査報告」

金融財政事情「金融機能強化法、3度目の延長に向けた不透明な道筋」2015.11.16号

児嶋隆「銀行の不良債権処理と会計・監査」中央経済社（2015）

りそなHD「経営改善計画」（2006, 2008, 2010, 2012, 2015）

りそなHD「公的資金完済プラン」（2015）

（なかの・みつひこ／経済学部教授／2015年12月9日受理）

An Issue of the Stabilization of the Financial System with the Public Fund Injection into a Bank

NAKANO Mitsuhiro

Resona Bank reimbursed the public fund in June 2015 which had been injected in March 1999. The capital to asset ratio of the bank had been less than 4% which was the minimum requirement for running domestic banking business. The main purpose of the injection was to keep the stability of the financial system by preventing a big bank from collapsing. After the injection the bank restructured their business and accumulated reserves for repayment. But it took more than 16 years to reimburse the public fund. Tax payers had incurred a risk of loss for such a long time. It should be evaluated whether the public injection into Resona Bank was useful in terms of the stability of the financial system.

After 2006 the public fund has been injected into some of the regional banks under the new act and scheme. Its original aim was to support a disposal of the non-performing loans of the regional financial institutions and to promote an integration of them. But the original aim faded away through the two revisions due to the Lehman Shock and the East Japan Great Earthquake. As a result the aim of the act and the scheme has been changed to provide regional financial institutions some resource to sustain their lending to the SMEs that were suffering from the economic downturn. In reality the act and the scheme have become a measure to rescue an individual financial institution itself rather than to keep the stability of the regional financial system.

It is important to re-consider a meaning of the public fund injection. A loss of the fund will be finally incurred by tax payers. Most of remote areas in Japan have a few serious economic problems such as an aging population and deindustrialization. It will finally result in a contraction of

financial business there. The regional financial institutions are required to supply a risk money and offer a highly professional business consultation to their clients. They need to strengthen themselves in both finance and management for the future. The public fund should be utilized to promote an integration of regional financial institutions rather than to help their independence as an individual entity.